КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ТЛЕМБАЕВА Жанна Урумбасаровна, заместитель директора Института законодательства Республики Казахстан, кандидат юридических наук, доцент
010000, Казахстан, г. Астана, ул. Орынбор, 8
E-mail: zhanna.ot@mail.ru

В статье рассматриваются некоторые вопросы планирования законотворческой деятельности в Республике Казахстан как одной из важных составляющих законодательной деятельности, анализируется его значение в совершенствовании законодательства. Особое внимание уделено видам, этапам планирования законотворческого процесса в Республике Казахстан. Выявлены основные проблемы планирования законопроектной деятельности Правительства, других субъектов законотворчества, а также предлагаются пути совершенствования планирования законотворческой деятельности с учетом сегодняшних реалий развития законодательного процесса в Республике Казахстан. В контексте исследуемых проблем немалый научный и практический интерес представляет вопрос о законодательной активности субъектов законодательной инициативы и субъектов законотворчества. Автором выявлена тенденция к снижению законотворческой активности у депутатов парламента на фоне возрастания законотворческой активности правительства. Планирование законопроектной деятельности в Казахстане нуждается в совершенствовании и прежде всего в повышении информационной открытости планирования, развитии прогнозирования, улучшении координации планирования субъектов права законодательной инициативы, развитии нормативно-правового обеспечения планирования. Отдельно рассмотрены вопросы применения технологий законопроектного прогнозирования как обязательного элемента законотворчества. Обоснован вывод о роли планирования законотворческой деятельности в противодействии процессам «теневое лоббирование». Как представляется, реализация данных предложений обеспечит повышение роли планирования в законодательном процессе страны.

Ключевые слова: планирование законотворческой деятельности, законодательная деятельность, субъекты законотворчества, законопроект, концепция законодательства, закон.

PLANNING OF THE LEGISLATIVE ACTIVITY AND ITS IMPORTANCE IN THE IMPROVEMENT OF LEGISLATION AND THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Zh. U. TLEMBAEVA, deputy director of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan, candidate of legal sciences, associate professor
8, Orynbor st., Astana, Kazakhstan, 010000
E-mail: zhanna.ot@mail.ru

Some issues of lawmaking activity planning in the Republic of Kazakhstan as one of the important components of legislative activity are discussed, and its importance in improving legislation is analyzed in the article. The author pays special attention to the types and stages of the legislative process in the Republic of Kazakhstan. The main problems of planning the legislative activity of the Government and of other subjects of lawmaking are considered. Also the ways to improve the planning of lawmaking activity taking into account the current realities of the development of the legislative process in the Republic of Kazakhstan are proposed. Planning of legislative activities in Kazakhstan needs to be improved and, first of all, by means of increasing the information transparency of planning, the development of forecasting, improving the coordination of planning of subjects of the right of legislative initiative and the development of regulatory support for planning. The issues of application of technologies of legislative forecasting as an obligatory element of lawmaking are separately considered. The conclusion about the role of planning of lawmaking activity in counteraction to the processes of «shadow lobbying» is substantiated. It seems that the implementation of these proposals will ensure an increased role for planning in the country's legislative process. In the context of the problems studied, the question of the legislative activity of the subjects of the legislative initiative and the subjects of lawmaking has considerable scientific and

practical interest. The author reveals a tendency to reduce the lawmaking activity of the deputies of the Parliament against the backdrop of the growing legislative activity of the Government.

Keywords: planning legislative activities, legislative activity, the subjects of law-making, draft law, the concept of law, law.

DOI: 10.12737/article_58ec9f584bdc97.62344468

С момента обретения независимости перед Республикой Казахстан (далее — РК) встала задача по модернизации всей законодательной системы. Это потребовало разработки процесса планирования законотворчества, который привел к успешному введению в действие тысяч законов в различных отраслях законодательства. Сегодня, когда речь идет об укреплении стабильности законодательства, все большую актуальность приобретает задача проведения своевременной и адекватной модернизации законотворческой деятельности на основе совершенствования ее планирования.

Подготовка плана законопроектной деятельности — важный этап предпарламентской стадии законотворчества. Как отмечается в правовой литературе, «планирование является важнейшим средством осуществления последовательной законотворческой политики, позволяет направить законоподготовительную деятельность на достижение сформулированных в Конституции, Концепции правовой политики и в других программных документах долгосрочных целей государственного и общественного развития, законодательных приоритетов, а также определить сроки и последовательность наиболее эффективно достижения указанных целей и приоритетов»¹.

Основой для разработки планов законопроектных работ в Казахстане служит Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г., утвержденная Указом Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858². Одним из итогов реализации данной Концепции стало принятие государством мер, позволивших вывести нормотворческий процесс на новый качественный уровень. Среди них особое место занимает «перспективное планирование законопроектной деятельности»³.

Законодательный процесс в Республике Казахстан осуществляется поэтапно и регламентируется Законом РК от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах»⁴. Существующая система планирования законо-

творческого процесса нацелена на объединении усилий участников процесса на основе единой общегосударственной стратегии законотворчества. В соответствии со ст. 16 Закона «О правовых актах» перспективное планирование подготовки проектов законодательных актов осуществляется в рамках Концептуального плана законотворческой работы (далее — Концептуальный план), разрабатываемого Министерством юстиции РК на основе консолидированных предложений палат Парламента РК и Правительства РК и принимаемого на период очередного созыва Парламента РК. Так, Указом Президента РК от 9 августа 2013 г. № 610 впервые был утвержден Концептуальный план законотворческой работы на 2013—2016 гг. (пятый созыв Парламента РК)⁵. В 2016 г. Указом Президента РК от 6 сентября 2016 г. № 314 был утвержден Концептуальный план законотворческой работы на 2016—2021 гг. (шестой созыв Парламента РК)⁶. Концептуальный план лишь в общих чертах определяет приоритеты реформ для Парламента и Правительства.

Концептуальный план утверждается Президентом РК. Правительство РК должно ежегодно к 25 января по итогам года представлять в Администрацию Президента РК информацию о ходе выполнения Концептуального плана. В целях реализации Концептуального плана законотворческой работы Правительство РК утверждает разработанные Министерством юстиции и согласованные с Президентом РК текущие планы законопроектных работ, составляемые на один год. Следует иметь в виду, что требования ст. 16 Закона «О правовых актах» не распространяются на подготовку проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента РК в порядке законодательной инициативы Президента РК и депутатов Парламента РК. В связи с этим академик Г. С. Сапаргалиев отмечал, что в планировании законопроектной работы имеется уязвимое место, «ведь субъекты права законодательной инициативы, главным образом, депутаты, по Конституции имеют право вносить законопроекты, не предусмотренные в плане. К этому насаивается другой вопрос. Депутатские законопроекты должны получить положительное заключение Правительства. А Правительство заранее планирует проекты, исходя из своих финансовых возможностей»⁷.

¹ Турецкий Н. Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: монография. 2-е изд. 2015. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32630511&mode=p#pos=4;-253 (дата обращения: 22.11. 2016).

² См.: Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан (далее — САПП РК). 2009. № 35. Ст. 331.

³ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3263511&mode&page=8-ftn190.

⁴ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2016. № 7-1. ст. 46.

⁵ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000610/info>.

⁶ См.: САПП РК. 2016. № 47. Ст. 293.

⁷ Сапаргалиев Г. С. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества: монография. Алматы, 2010. С. 15.

Вместе с тем порядок и формы планирования подготовки проектов нормативных правовых актов, издаваемых Президентом РК и принимаемых Парламентом РК, определяются соответственно Президентом РК, Парламентом и его палатами в соответствии с их компетенцией (п. 3 ст. 61 Конституции РК). Кроме того, регламентами Парламента и его палат не регулируются вопросы планирования законоотворческой деятельности Парламента РК. Вместе с тем в Плане основных мероприятий по реализации полномочий Мажилиса Парламента РК шестого созыва на вторую сессию, утвержденном постановлением Мажилиса Парламента РК от 7 сентября 2016 г. № 96-VI МП⁸, мероприятий по проектам законов, принимаемых Парламентом РК, не предусмотрено. Чаще «депутаты работают над проектами законов без плана по собственной инициативе, с учетом складывающейся в этом необходимости»⁹.

Следует отметить, что, несмотря на высокую значимость планирования законоотворческой работы для повышения ее эффективности, научной обоснованности, рациональности и предсказуемости, потенциал планирования в этой сфере пока не реализован в должной мере. Казахстанские ученые и депутаты (С. З. Зиманов, Н. М. Абдиров, К. К. Джакупов и др.)¹⁰, критически оценивая современную практику, характеризующуюся интенсивностью в принятии законов, не раз отмечали «чрезмерное увлечение» внесением поправок в ранее принятые законы, когда «некоторые законы подвергаются изменениям, даже не успев вступить в силу»¹¹. Такой темп законоотворчества в результате привел, с одной стороны, к нестабильности законов, с другой стороны — к снижению эффективности планирования.

Законы страдают от постоянно вносимых изменений. Стало распространенной практикой, когда крупный законодательный акт начинает изменяться и дополняться уже в первый год после принятия, спустя всего несколько месяцев. Так, в 2013 г. из 95 приня-

тых Парламентом законов девять — самостоятельные законы, 39 — законы о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство; в 2014 г. из 113 принятых законов 17 — самостоятельные законы, 44 — законы о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты; в 2015 г. из 167 принятых законов 28 — самостоятельные законы, 66 — законы о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты¹².

Одной из причин такой ситуации является низкое качество закона, отсутствие глубокого исследования вопросов, которым посвящен акт; в результате акт получается сырым и требующим исправлений. Отчасти проблема заключается здесь в недостатках планирования законодательной работы. Основной же причиной постоянных внесений поправок в действующее законодательство является прежде всего проведение масштабных преобразований в различных сферах общественной жизни, в частности в сфере административных, судебных отношений. Так, в рамках реализации Плана Нации по всесторонней модернизации Казахстана — «100 конкретных шагов»¹³, который нацелен на достижение амбициозной цели вхождения Казахстана к 2050 г. в число 30 самых развитых государств мира, произведены масштабные изменения национального законодательства. Вступили в силу 59 законов, которые направлены на создание принципиально новой правовой среды для развития казахстанского государства, экономики и общества. Данный документ был разработан в рамках озвученных Президентом РК Нурсултаном Назарбаевым на XVI съезде Партии «Нур-Отан» пяти институциональных реформ. В их числе — формирование эффективного государственного аппарата; обеспечение безусловного верховенства закона: переход от пятиступенчатой системы правосудия (первая, апелляционная, кассационная, надзорная и повторная надзорная) к трехуровневой (первая, апелляционная, кассационная); качественный экономический рост; межэтническая консолидация общества; формирование подотчетного государства.

В результате выполнения Плана Нации с 1 января 2016 г. была внедрена карьерная модель государственной службы, основанная на принципах меритократии, осуществлен переход к трехзвенной системе правосудия, приступил к работе Международный совет при Верховном суде, ужесточены квалификационные требования к судьям. Кроме того, проводится работа по совершенствованию налоговой и тамо-

⁸ URL: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/plan-actions> (дата обращения: 23.11.2016).

⁹ Комментарий к Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» / под ред. Б. М. Имашева. Астана, 2014. С. 93.

¹⁰ См.: Зиманов С. З. Парламент Республики Казахстан: опыт и проблемы: сб. выступлений участников Междунар. науч.-практ. конференции «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития». Астана, 2008. С. 19—20; Абдиров Н. М. Совершенствование качества проведения экспертизы законопроектов: сб. выступлений участников междунар. «круглого стола». Астана, 2010. С. 132—133.

¹¹ Джакупов назвал пять проблем законоотворческой деятельности Правительства Республики Казахстан. URL: <http://today.kz/news/kazakhstan/2015-07-15/620449-dzakupov-nazvalpat-problem-zakonotvorcheskoj-deatelnosti-pravitelstva-rk/> (дата обращения: 16.11.2016).

¹² См.: Отчеты о работе Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан. URL: <http://www.parlam.kz/ru/senate/Activity/OpenInfoDocument/13?infoId=4> (дата обращения: 17.11.2016).

¹³ См.: Статья Главы государства «План Нации — путь к казахстанской мечте». URL: http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazhastanskoi-mechte (дата обращения: 22.11.2016).

женной политики, запущена масштабная приватизация, осуществляется второй этап индустриализации страны, совершенствуется социальная политика, усиливается подотчетность государства¹⁴.

Планирование законопроектной деятельности Правительства РК. В соответствии со ст. 61 Конституции РК право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству. Правительство по масштабам участия занимает основное место в законоподготовительном процессе. Учитывая данный факт, можно согласиться с мнением Н. Н. Турецкого, что оно «подготавливает основную долю законопроектов»¹⁵. Вместе с тем заслуживают внимания, по мнению академика Г. С. Сапаргалиева, указания, высказанные несколько лет назад экспертами Евросоюза, исследовавшими законотворческий процесс Парламента РК, о несбалансированном участии Президента, Правительства и Парламента в законодательном процессе¹⁶.

Правительство как ведущий субъект законодательной инициативы вносит в Парламент более 50% всех законопроектов. Так, в соответствии с планами законопроектных работ Правительства в Парламент ежегодно вносятся в среднем 38 законопроектов (в 2013 г. внесено 39 законопроектов, в 2014 — 41, в 2015 г. — 35). При этом общее количество внеплановых законопроектов, направленных на реализацию поручений главы государства, Администрации Президента и Правительства, и законопроектов, разработанных депутатами Парламента, в 2012 г. составило 26, в 2013 г. — 40, в 2014 г. — 37. Например, в 2015 г. во исполнение Плана Нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ, обозначенных главой государства, было разработано и принято 58 законодательных актов, из которых 26 не были предусмотрены Планом законопроектных работ Правительства¹⁷.

Законотворческая деятельность Правительства регламентируется постановлением Правительства РК от 10 декабря 2002 г. № 1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан»¹⁸ (далее — Регламент) и

осуществляется в соответствии с ежегодным Планом законопроектных работ Правительства. Формирование текущих и перспективных планов законопроектных работ Правительства осуществляется с учетом поручений и ежегодного послания Президента РК, нормативных постановлений Конституционного Совета РК, государственных программ и программ, утверждаемых Правительством, планов мероприятий по их реализации, решений Премьер-министра, а также результатов правового мониторинга нормативных правовых актов, в том числе законов.

Сегодня именно от Правительства практически зависит весь законодательный процесс. В связи с этим значительное место в Регламенте заняло планирование законопроектной деятельности. Так, в Регламенте законотворческой деятельности посвящена гл. 6 («Законотворческая деятельность Правительства»).

В целях обеспечения всестороннего обсуждения проектов концепций законопроектов с неправительственными организациями, учеными, начиная со стадии их разработки, в Казахстане с 2000 г. при Правительстве РК успешно функционирует Межведомственная комиссия по вопросам законопроектной деятельности (далее — МВК). Согласно Положению о Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности, утвержденному распоряжением Премьер-министра РК от 19 февраля 2016 г. № 11-р¹⁹ МВК является консультативно-совещательным органом при Правительстве РК. Главная цель деятельности МВК состоит в выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства, а также законопроектной деятельности Правительства и уполномоченных государственных органов Республики Казахстан.

Положительное заключение МВК является обязательным условием для включения в План законопроектной работы (далее — План) того или иного законопроекта. Сформированный проект Плана с прилагаемой Министерством юстиции справкой, содержащей обоснование необходимости разработки каждого законопроекта, представляется в Правительство ежегодно до 1 октября. В срок до 15 ноября проект Плана представляется главе государства и утверждается не позднее 31 декабря года, предшествующего планируемому.

Регламентом устанавливается ответственность руководителя юридической службы государственного органа за несвоевременное представление государственными органами предложений в проект Плана законопроектных работ до 1 июля текущего года. В таких случаях Министерство юстиции вносит руководителю соответствующего государственного органа либо лицу, исполняющему его обязанности, предложение о привлечении к ответственности руководителя юридической службы. В случае же отсутствия

¹⁴ Казахстан продолжает реализовывать План Нации «100 конкретных шагов». URL: <https://www.news.tj/ru/news/centralasia/20161022/kazakhstan-prodolzhaet-realizovivat-plan-natsii-100-konkretnih-shagov> (дата обращения: 16.11.2016).

¹⁵ Турецкий Н. Н. Указ. соч.

¹⁶ См.: Сапаргалиев Г. С. Парламентское право Республики Казахстан: монография. Астана, 2009. С. 117.

¹⁷ Стратегический план Министерства юстиции Республики Казахстан на 2014—2018 гг. Утвержден приказом Министра юстиции РК от 17 марта 2016 г. № 128. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/strategicheskij-plan-ministerstva-yusticii-respubliki-kazakhstan-na-2014-2018-gody-1> (дата обращения: 18.11.2016).

¹⁸ Постановление Правительства РК от 10 декабря 2002 г. № 1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан»// САПП РК. 2002 . № 44. Ст. 443.

¹⁹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/R1600000011/info>.

предложений соответствующий государственный орган должен направить в адрес Министерства юстиции в указанный срок письмо об отсутствии таковых.

В случае обращения в адрес Премьер-министра или Канцелярии с предложением о разработке законопроекта, не предусмотренного Планом, государственный орган-разработчик предварительно разрабатывает концепцию законопроекта и представляет ее в Министерство юстиции для рассмотрения на МВК. При отсутствии положительного решения МВК Канцелярия может возвратить предложение о разработке внепланового инициативного законопроекта без рассмотрения.

Общий контроль за выполнением текущего плана и концептуального плана законотворческой работы осуществляет Министерство юстиции, которое ежемесячно обобщает ход законопроектной деятельности Правительства и представляет к первому числу месяца, следующего за отчетным, отчет о ходе выполнения текущего Плана, а также сведения о прохождении запланированных законопроектов в государственных органах и Парламенте.

Основные проблемы и пути совершенствования планирования законотворческой деятельности в Республике Казахстан. Существующая на сегодняшний день законодательная база по регламентации законотворческой процедуры является, по нашему мнению, достаточно четкой и продуманной. Однако подробная регламентация планирования законопроектной деятельности не снимает всех проблем законотворчества. Практика принятия законов свидетельствует о слабом контроле за соблюдением качества и сроков, лоббировании ведомственных интересов, недостаточно глубоком анализе планируемых инициатив. Для законотворческого процесса характерны недостаток ресурсов, негативно влияющий на качество законов, несогласованность в действиях государственных органов в законодательном процессе, короткие сроки законодательных процедур и др. Все это порождает потребность в исследовании проблем законодательного урегулирования вопросов, связанных с планированием законотворческой деятельности, и разработке мер по его совершенствованию.

Планирование законотворческой деятельности создает условия, снижающие вероятность влияния на законотворчество отдельных заинтересованных субъектов и появления стихийности в этом процессе. В этом смысле оно призвано сыграть важную роль в активном «противодействии процессам теневого лоббирования», которое заключается в незаконном влиянии со стороны отдельных групп на продвижение законопроектов, оказании давления на государственные органы. В Казахстане создан эффективный механизм воздействия групповых интересов профессиональных объединений предпринимателей на процесс принятия законодательных решений. Активно формируются соответствующие отделы круп-

ных компаний. Иногда в качестве лоббиста выступает депутат или чиновник. Основным инструментом парламентария в лоббировании интересов «группы давления», которую он представляет в Парламенте, является его право законодательной инициативы.

Однако такая ситуация имеет ряд негативных для качества законодательства и лоббирования последствий. Во-первых, успех в большей мере зависит не столько от значимости проекта, сколько от личных качеств руководителя компании, выступающего в качестве лоббиста. Во-вторых, при разработке «депутатского» закона, когда субъектом законодательной инициативы выступает депутат, инициатор самостоятельно обосновывает в представлении на имя председателя Мажилиса необходимость разработки проекта закона или внесения изменений и дополнений в действующий закон. В этом случае утрачивается элемент экспертизы (профессиональной и общественной), юридической проработки закона. Эта проблема усугубляется и тем, что в Казахстане не регламентирован порядок разработки таких законов, и в частности этап оценки необходимости его принятия.

Лоббирование осуществляется преимущественно в таких сферах, как предпринимательство, образование и здравоохранение, охрана окружающей среды и др. Как отмечают казахстанские политологи, «в таких сферах, как СМИ, национальная безопасность, армия, внутренняя и внешняя политика, взятками ничего решить нельзя, так как это основа стабильности действующего политического режима. Такие законы даже депутатами практически не правятся и проходят почти в том же виде, что и вносились». «Гораздо проще решить проблему через подзаконный акт, чем оплачивать отдельный закон, поскольку ежегодно принимается тысячи подзаконных актов, тогда как количество ежегодно принимаемых законов в среднем составляет 30—40 законов. Они, к сожалению, гораздо действеннее закона. К тому же процедура их принятия требуют меньше согласований»²⁰. В некоторых случаях гораздо проще внести отдельные изменения в закон, чем принимать его в новой редакции.

В последние годы в Казахстане привлекают внимание вопросы лоббирования в законотворческой деятельности. Учитывая сегодняшние реалии развития законодательного процесса в Республике Казахстан, видится вполне логичным принятие специального Закона о лоббировании. Поддерживая идею принятия данного Закона, опираясь на зарубежный опыт законодательного регулирования деятельности лоббистов, казахстанские юристы представляют следующее видение системы лоббирования в Казахстане:

1) введение института «профессиональных лоббистов». При этом «такowymi могут быть как физические,

²⁰ Шибуртов М. Как в Казахстане принимают законы. URL: https://vlast.kz/politika/kak_v_kazahstane_prinimajut_zakony-70.html 26.03.2012 (дата обращения: 22.11.2016).

так и юридические лица, соответствующие определенным критериям и способные представлять интересы определенного круга лиц в процессе законотворчества»;

2) «регистрация таких лоббистов исключительно в Парламенте РК», поскольку «регистрация лоббиста в уполномоченном органе (будь то Министерство юстиции или иной государственный орган) несет в себе, как минимум, коррупционную составляющую»²¹.

Для дальнейшего развития лоббизма, его инструментов необходимо усиливать экспертные процедуры разработки законопроектов. В связи с этим не совсем оценена эффективность такого инструмента лоббизма, как экспертный совет. Весьма действенной является такая форма организации научной экспертизы, как проведение ее научными коллективами.

Необходимо также признать важным расширение практики предварительного информирования населения и *предварительного обсуждения проектов законов* среди широкого круга общественности, общественных экспертов, НПО, СМИ. Расширение рамок законотворческого процесса должно сопровождаться также привлечением к нему на стадии подготовки законопроектов общественных экспертов, представителей непарламентских партий, неправительственных организаций и СМИ. Не случайно поэтому, выступая на совместном заседании палат Парламента РК, приуроченном к открытию II сессии VI созыва²², Глава государства отметил, что все руководители государственных органов, участвующих в законотворческом процессе, а также партийные фракции должны на регулярной основе информировать общество о планируемых законодательных инициативах. При этом, как подчеркнул Президент страны, важно дальнейшее укрепление взаимодействия власти с институтами гражданского общества, которые должны пропускать законопроекты как бы через общественную экспертизу²³. Здесь следует упомянуть и о создании Палаты общественных экспертов при Мажилисе Парламента, призванной осуществлять общественную экспертизу законодательной деятельности.

Создание Палаты общественных экспертов в 2006 г. было нацелено на дальнейшее укрепление сотрудничества законодательной власти с институтами гражданского общества, совершенствование законодатель-

ства и принятие эффективных законов, формирование правовой культуры общества, создание условий для повышения гражданской активности населения, развитие гражданского общества. Принципы работы данного органа — легитимность, открытый доступ и прозрачность, но при всем этом решения Палаты носят рекомендательный характер. Они принимаются в форме заключений, предложений и сообщений.

Следует отметить, что до недавнего времени законы и иные нормативные правовые акты нередко принимались практически без публичного обсуждения. Это приводило к такой ситуации, когда законы, не соответствующие интересам той или иной социальной группы населения и даже нарушающие их, в последующем пересматривались в связи с возвращением прежних подходов к решению проблем. Так, например, 24 ноября 2015 г. были приняты инициированные Национальным банком РК поправки в Закон РК от 1 июля 2003 г. № 446-І «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств»²⁴, существенно нарушающие интересы оценщиков и автовладельцев. В частности, был изменен порядок определения размера причиненного вреда при дорожно-транспортном происшествии (ДТП), согласно которому страховщик самостоятельно проводит оценку размера вреда, причиненного имуществу при ДТП. Принятие данных поправок вызвало недовольство как со стороны независимых оценочных компаний, так и со стороны автовладельцев.

Аналогичная ситуация сложилась вокруг поправок в Земельный кодекс, предусматривающих продажу сельскохозяйственных земель в частную собственность, вызвавших общественный резонанс в Казахстане весной этого года. В мае 2016 г. Президентом Республики был объявлен мораторий до 2017 г. на ряд положений Земельного кодекса. Действие ряда норм Земельного кодекса было приостановлено до конца 2016 г. В связи с этим глава государства в очередной раз подверг критике работу по разъяснению изменений. По поручению Президента страны была создана комиссия по земельной реформе, по итогам деятельности которой было принято решение о продлении моратория на поправки в Земельный кодекс на пять лет.

Требуют внимания вопросы применения технологичного законопроектного прогнозирования. В настоящее время нормы законодательства Республики ограничиваются лишь опосредованным закреплением и регулированием процесса правового прогнозирования. Поэтому представляется целесообразным закрепле-

²¹ Урынбаев Н. Т. Лоббистская деятельность как самостоятельный институт. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31544683#pos=1;-263 (дата обращения: 21.11.2016).

²² См.: Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на открытии второй сессии Парламента РК шестого созыва. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kazhastana-nnazarbaeva-na-otkrytii-vtoroi-sessii-parlamenta-rk-shestogo-sozyva (дата обращения: 22.11.2016).

²³ См.: Лоскутов И. Ю. Декларация о парламентской открытости как ориентир для казахстанского парламента. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31286974.

²⁴ Закон РК от 24 ноября 2015 г. № 422-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам неработающих кредитов и активов банков второго уровня, оказания финансовых услуг и деятельности финансовых организаций и Национального Банка Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 22-VI. Ст. 159.

ние правового прогнозирования в качестве обязательного элемента законотворчества в планах, в законах и положениях о государственных органах.

Для внедрения института правового прогнозирования в процесс разработки правительственного законопроекта необходимо прежде всего определить соответствующую нормативно-правовую основу этой деятельности, объект, круг субъектов прогнозирования и примерную методику осуществления данной деятельности. Среди субъектов деятельности по проведению правового прогнозирования в работе Правительства РК можно обозначить: 1) структурное подразделение уполномоченного органа по проведению правового прогнозирования; 2) научное учреждение, принимающее участие в форме проведения экспертных оценок.

Оптимальной моделью для внедрения технологий прогнозирования в законопроектную деятельность Правительства, по нашему мнению, является формирование специальных подразделений в аппарате Правительства, в структуре Министерства юстиции РК (например, создание Департамента правового анализа и прогнозирования) и в Институте законодательства РК как профильном научно-исследовательском учреждении.

В предлагаемом нами порядке институт правового прогнозирования будет должным образом внедрен в процесс разработки правительственного законопроекта. При этом сугубо практический подход должностных лиц органа исполнительной власти к формированию плана законопроектной деятельности должен дополняться соответствующей научно-обоснованной доктриной по прогнозированию развития законодательства. Эффективная система правового прогнозирования может быть сформирована на основе конструктивного взаимодействия специалистов предполагаемого Департамента правового анализа и прогнозирования и сотрудников Института законодательства РК, который будет заниматься правовым анализом и прогнозированием на основе специальной методики. Такой подход к планированию позволит сделать эту работу результативной и своевременной и предотвратить принятие законов, не учитывающих все социальные факторы.

Анализ концепций нередко показывает низкий уровень их подготовки, неглубокий анализ информации, особенно количественной, причин выявленных проблем. Концепции изначально не охватывают «даже основные проблемы, являющиеся предметом регу-

лирования данного законопроекта». В результате содержание каждого третьего из принятых Мажилисом правительственных законопроектов претерпевает изменение на 50 и более процентов²⁵. Одной из причин такой ситуации является то, что действующие в настоящее время Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан²⁶ лишь в общих чертах определяют порядок организации законопроектной работы в уполномоченных органах — разработчиках законопроектов. Они не содержат подробного описания тех обстоятельств, которые необходимо учитывать разработчикам законопроектов в процессе непосредственного формирования концепции законопроекта, текста будущего закона, не предусматривают мероприятий по реальному анализу результатов правового мониторинга. Подобный формальный подход является неприемлемым.

Недостатком современной практики планирования законопроектных работ является то, что в планах не прослеживается четкая связь развития законодательства с прогнозными оценками развития отраслей, формируемыми ведущими учеными-юристами, практиками по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере. В соответствии с Правилами (п. 7) привлечение научно-исследовательских организаций, ученых к разработке концепции законопроекта осуществляется уполномоченным органом лишь при необходимости. Однако практика законотворческих органов должна в большей мере, чем сейчас, считаться с мнением ученых.

Таким образом, планирование законотворческой деятельности играет важную роль в активизации законотворческой политики, от успешности которой зависит эффективность законотворчества и законодательства. Только основательный подход к планированию способен снизить число случайных и непродуманных актов, принятых под влиянием сиюминутной политической целесообразности.

²⁵ См.: Председатель Мажилиса назвал пять проблем законотворческой работы Правительства Республики Казахстан. URL: http://bnews.kz/ru/news/politika/vnutrennyaya_i_vneshnyaya_politika/predsedatel_mazhilisa_nazval_pyat_problem_zakonotvorcheskoi_raboti_pravitelstva_rk-2015_07_15-1093651?login_form=registration (дата обращения: 12.04.2016).

²⁶ Утв. постановлением Правительства РК от 21 августа 2003 г. № 840. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000840>. (дата обращения: 12.04.2016).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Абдиров Н. М. Совершенствование качества проведения экспертизы законопроектов: сб. выступлений участников междунар. «круглого стола». Астана, 2010.

Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на открытии второй сессии Парламента РК шестого созыва. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kazahstana-nazarbaeva-na-otkrytii-vtoroi-sessii-parlamenta-rk-shestogo-sozyva (дата обращения: 22.11.2016).

Джакупов назвал пять проблем законотворческой деятельности Правительства Республики Казахстан. URL: <http://today.kz/news/kazakhstan/2015-07-15/620449-dzakupov-nazval-pat-problem-zakonotvorcheskoj-deatelnosti-pravitelstva-rk/> (дата обращения: 16.11.2016).

Зиманов С. З. Парламент Республики Казахстан: опыт и проблемы: сб. выступлений участников Междунар. науч.-практ. конференции «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития». Астана, 2008.

Казахстан продолжает реализовывать План Нации «100 конкретных шагов». URL: <https://www.news.tj/ru/news/centralasia/20161022/kazakhstan-prodolzhaet-realizovivat-plan-natsii-100-konkretnih-shagov> (дата обращения: 16.11.2016).

Комментарий к Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» / под ред. Б. М. Имашева. Астана, 2014.

Лоскутов И. Ю. Декларация о парламентской открытости как ориентир для казахстанского парламента. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31286974.

Отчеты о работе Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан. URL: <http://www.parlam.kz/ru/senate/Activity/OpenInfoDocument/13?infold=4> (дата обращения: 17.11.2016).

Председатель Мажилиса назвал пять проблем законотворческой работы Правительства Республики Казахстан. URL: http://bnews.kz/ru/news/politika/vnutrennyaya_i_vneshnyaya_politika/predsedatel_mazhilisa_nazval_pyat_problem_zakonotvorcheskoi_raboti_pravitelstva_rk-2015_07_15-1093651?login_form=registration (дата обращения: 12.04.2016).

Сапаргалиев Г. С. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества: монография. Алматы, 2010.

Сапаргалиев Г. С. Парламентское право Республики Казахстан: монография. Астана, 2009.

Статья Главы государства «План Нации — путь к казахстанской мечте». URL: http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazahstanskoi-mechte (дата обращения: 22.11.2016).

Турецкий Н. Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: монография. 2-е изд. 2015. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32630511&mode=r#pos=4;-253 (дата обращения: 22.11.2016).

Урынбаев Н. Т. Лоббистская деятельность как самостоятельный институт. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31544683#pos=1;-263 (дата обращения: 21.11.2016).

Шибутов М. Как в Казахстане принимают законы. URL: https://vlast.kz/politika/kak_v_kazahstane_prinimajut_zakony-70.html 26.03.2012 (дата обращения: 22.11.2016).